

2015年 期

多 棱 镜

台湾环境治理的变迁及其启示

□ 沈惠平

摘 要：在以往台湾环境治理中，制度化的公共参与机制相当有限，主要表现在决策的封闭性导致公共参与不足，环境信息公开不足导致公共参与受限，以及许多环境“法律法规”没有真正发挥作用，导致公共参与受阻等三个方面。20 世纪 80 年代以来，伴随台湾民众从自发的、激烈的抗议活动逐渐转向积极、主动地参与到环境保护运动之中，台湾地区的环境治理模式逐步从“政府中心”走向“生态民主”。从台湾环境治理的变迁中，可以得出三个主要的启示，即加强环境教育、注重公共审议在环境治理中的作用以及积极发挥民间环保团体的作用。

关键词：台湾；环境治理；公众参与；公共审议

一般而言，环境治理（Environmental Governance）是指针对于在人类社会过程中已经或可能对于土地、水资源、大气等一系列重大战略资源引起的污染破坏而采取的相应的预防与治理措施。20 世纪 80 年代以来，伴随台湾民众从自发的、激烈的抗议活动逐渐转向积极、主动地参与到环境保护运动之中，台湾地区的环境治理模式逐步从“政府中心”走向“生态民主”。“生态民主强调公众在环境决策的参与权与决定权，透过利害关系人多元价值的审议对话，有助于生态理性的认同，以及永续发展政策共识的达成。”^① 本文从公众参与角度来分析台湾环境治理模式的变迁过程，并从中得出注重公共审议在环境治理中的作用等启示。

一、台湾环境治理及其不足

从 1982 年开始，随着工业化而来的环境污染不断，公害事件层出不穷，台湾民众对自身权益日渐觉醒，自发组织起来反对公害，奋起为生存而战。这些草根反污染运动，基于污染受害意识，抗争对象以中小型企业为主，民众采取围厂、封锁等方法，经常与厂方发生激烈冲突，基本的诉求为停止污染、迁厂和争取

赔偿。事实上，早在 1961 年台湾即已发生过激烈的环境抗争事件，当时台南县下鲲鯓附近渔民集体冲进台南纸厂抗议污水伤鱼，推挤争吵并打碎玻璃。据统计，1970—1983 年间，台湾一共发生了 709 件环境抗争事件。^② 1986 年彰化县的鹿港反杜邦运动，将自力救济运动推向高潮，也被视为当代台湾环境主义发展的重要转折点。“反杜邦运动所带来的一个关键而深远的影响，在于它刺激且加速了环境保护在台湾行政体系中的组织化与制度化。”^③

在风起云涌的环境抗争中，1987 年台当局“环境保护署”成立，正式揭开了台湾治理环境的序幕。“环保署”成立二十多年来，总共制定了包含“环境基本法”（2002）、“环境影响评估法”（2003）在内的十几个环境“法律”以及 200 多项环境“法规”，为环境治理的推动建立了制度的基础。^④

尽管如此，在台湾环境治理中，制度化的公众参与机制却相当有限，主要表现在以下三个方面。

首先，决策的封闭性导致公众参与不足。由于普通民众往往被排除在环境决策之外，致使争议不断。“传统上，台湾的公共决策在精

英专家与专业主义的思维主导下,并没有提供适当的公众参与空间,使得公众参与往往徒具形式,扩大了官方与一般民众沟通与了解的鸿沟,这样由专业主义主导的政策形成实有其局限性,由于民众的观点并未真正纳入考量,产出的政策方案往往疏于问题脉络的掌握与支撑,造成规划方案水土不服与地方民众的反弹。”^⑤以现行的环境影响评估制度为例,“这种决策模式是一种‘精英导向’的决策模式,也是由上而下的封闭决策模式,这种模式,好处是精英汇集容易取得共识并提高决策效率,缺点是可能因不了解民情与实际状况而产生盲点,并导致民众不信任,自然引发争议。”“过去环保争议中,如兴建掩埋场、焚化厂等设施,技术或地点选择、评估与决策过程透明度通常不足,民众常在最后阶段才被告知,但为时已晚,容易发生民众抗争或冲突,后续再以补偿方式解决争端,形成唯利导向恶性循环。”^⑥

其次,环境资讯公开不足导致公众参与受限。官方资讯公开应当是公共治理中不可或缺的一环,台湾于2005年公布施行“政府资讯公开法”,为资讯公开的“法制化”奠定了基础,其目的在于使民众共享与公平使用官方资讯,以保障民众的知情权。但就环境资讯公开而言,除“环境基本法”第15条规定之外:“各级政府对于辖区内之自然、社会及人文环境状况,应予搜集、调查及评估,建立环境资讯系统,并供查询。前项环境资讯,应定期公开。”其他“法律”却很少有明确的规定,这导致相关部门在处理民众的环境资讯请求时出现了诸多不正常的情况,如“民众强烈要求,资讯揭露不足”、“民众依法申请,行政消极抵制”、“窄化风险界定,限缩资讯生产”以及“操弄资讯诠释,淡化风险问题”等。简言之,虽有“政府资讯公开法”和“环境基本法”的明文规定,但目前环境资讯公开不足的问题仍然很严重,致使民众参与受限,其结果是争议不断。“环境资讯公开若不能放在公众参与的脉络下讨论,促进公众对于资讯的聚集、对话

与审议,就无法落实环境民主与透明治理,再多各说各话的资讯公开与解读,也无助于厘清问题和解决争议。”^⑦与之相反,“假使行政资讯尽早公开,配合制度建立与诚意沟通,让民众提前参与,争议自然不会这么大。”^⑧

第三,许多环境“法律法规”没有真正发挥作用,导致公众参与受阻。台湾“环境基本法”第11条、29条对公共参与原则作了规定,公共参与是环境影响评价制度的重要组成部分,环境影响涉及到每个人,公共参与环评保证了环评决策过程的透明,结果的公正。另外,“环境基本法”第34条规定了环境诉讼制度,环境诉讼是实现公众参与环境决策的法律保障。当环境决策机关剥夺了公众参与的权力,或者决策机关没有慎重考虑公众的意见,或公众对环境决策机关的最终结果有异议时,公众可以基于相关规定向司法机关提起诉讼,要求司法机关对决策机关的行为进行审查。因此,环境诉讼是实现公共参与的重要救济手段,有助于真正使公共参与环境决策落到实处。“环境基本法”对公共参与原则的规定,保证了环境影响评价程序的公开,环评决策结果符合公众的利益。但事实上,民众面对零乱、相互重叠的环境“法规”,往往无法引据用以保护自己的利益和保护环境。“在台湾的环评制度,不是除了环境冲击与否外,还有社经冲击,甚至都包括财务评估,但有几个是真的认真做的?”^⑨

综上所述,在台湾环境治理中,公众参与的机制化和制度化水平不高。再加上台湾环保部门在预防污染上也缺乏效率,最终导致民众对台当局丧失信心。其结果,台湾目前实行的环评制度、环境诉讼制度等并没有消除抗争的源头,关于环境的争议、台湾民众的抗议运动还是不断重演。例如2005年6月5日世界环境日这一天,众多环保团体在台北举行“我要活下去,环境而走”的游行,表达对“台湾仍以掠夺式的拼经济,让环境继续沉沦的愤怒”。“这么多的个案,凸显环评机制的不足和局限,甚至看出台湾制订政策的整体架构以及各权责

部门, 偷懒的全部推托给环评的荒谬。所以现在的烽火遍地, 就是这个体系浑沌下的必然现象。”^⑩

二、台湾环境治理的变迁: 走向公共审议

从台湾治理环境的经验中可以发现, 关键的问题在于公众如何参与。显然, 目前相关的“法律法规”包括环评制度均不能满足公众参与的需要。如“友达中科后里厂环评在一片争议声中过关, 爆发现行环评机制是否周全的争议。”“环保署”认为, 现行环评机制已实施十余年, 并没有须要特别检讨的地方; 但民间企业、当局开发单位却认为, 环评委员权力无限上纲, 只凭几人就轻易否决动辄上千亿的投资案, 这样的环评机制必须重新检讨。^⑪ 因此, 人们在思考什么样的制度设计可以保障公众在决策过程中的参与权与决定权? 在寻找与探讨过程中, 人们发现一种称之为审议性的机制是一种可能的发展方向, 可以为公众参与环境保护提供理论的支持与多种实践方式。也就是说, 审议式民主参与模式的引进, 能为公众参与及公共政策对话提供一个可行的运作机制。“审议民主强调公民是民主体制的主体, 民主的政策决定应该建立在公共审议的过程, 所有受到决策影响的公众, 都应该能够参与集体决定。同时, 参与者应该在资讯充分, 发言机会平等, 与决策程序公平的情况下, 对公共政策进行公开的讨论, 并以说理的方式提出可行的方案或意见。”^⑫ 自 2002 年首开“全民健保给付范围”公民会议以来, 台湾地区审议式民主的实践开展得有声有色, 其形式包括“公民会议”(citizen conference)、审议式民调(deliberative polling)、“公民陪审团”(citizens jury)、愿景工作坊(scenario workshop)、法人论坛(civic groups forum)及学习圈(study circle)等, 至 2007 年台湾地区审议式民主的实践次数已成为全球之冠。^⑬ 至于环境议题相关的实践, 2004 年以来在学术界、相关部门与社区大学等民间组织的支持下, 已针对新竹科学园区宜兰基地(以下简称“竹科宜兰基地”)、水资源管理、温室气体减量政策及治水

预算等议题召开过“公民会议”。公共审议的兴起, 俨然已为台湾环境治理提供了新的发展方向。而事实也充分证明了公共审议(public deliberation)在台湾环境治理中起着越来越重要的作用。

以下就以 2005 年“竹科宜兰基地公民会议”为例, 探讨公共审议在台湾环境治理中发挥的作用。2005 年 6 月, 由宜兰社区大学主办的“竹科宜兰基地公民会议”经过预备、正式会议共五天的讨论, 与会人员对于科学园区的高科技厂商进驻城南基地及中兴基地, 表示欢迎, 而对于制造生产型厂商是否应该进驻红柴林基地的看法两极, 无法达成共识。赞成把红柴林基地纳入园区的小组委员认为, 生产型基地带来的经济效益及就业机会明显, 可以“有条件”接受。但反对进驻者认为, 污染水源的风险大, 红柴林基地不适合纳入科学园区。^⑭ 不论争议及其结果如何, 此次“公民会议”的操作经验, “验证着强调双向沟通、开放互重的审议程序设计, 可以促进包容与共善利益的追求, 增进实质参与内涵等。”^⑮ 从这一“公民会议”的进程中可以看出, 公共审议在台湾环境治理中发挥的作用主要体现在三个方面:

首先, 公共审议有助于“造就好公民”。通过公共审议的过程, 能对参与者产生转化作用, 带来教育的效果, 促使公民们对政策议题的了解, 促进公民关心公共事务与公共利益的道德品质与公民德行。这一点在“竹科宜兰基地公民会议”上表现得尤为明显。会议严谨的操作程序, 使宜兰民间团体看到提升公共讨论素质能力的机会, 将会议视为提升“公民社会”民主知能的制度工具, 也使筹办单位重视审议民主操作过程中的公信力与自主性, 认真地掌握“公民会议”精神, 尽其所能的执行所有的细节工作。“这样的认知与态度, 使这场会议呈现与公部门委办主导会议不同的面貌, 即在一股深具感染力的集体学习动能, 鼓舞着每一位筹办者与参与者主动积极的投入。”^⑯ 据会后的访谈显示, 此次宜兰“公民会议”在“造就好公民”方面的确发挥了很大的作用,

它“扩大在地居民对宜兰城乡生活环境与科学园区开发政策的关怀,思考在未来宜兰县城乡永续发展审议制度中可以扮演的角色”。^⑭

其次,公共审议有助于提高政策的正当性和决策的品质。“公民会议”的倡导者不但强调受到决策所影响的公众应有影响集体决策的机会,同时也认为,知情、理性的讨论所达成的集体决定,可以提供更为充分的讯息判断,也使得不同利益、价值和偏好能够受到平等的考量,而提升决策的品质与正当性。在“竹科宜兰基地公民会议”中,透过这样的会议模式,可以让现代施政除对不同团体、公众提供参与机会外,对不同的意见尊重采纳,且能贯彻执行,将有助于官方公信力的累积。^⑮事实上,“竹科宜兰基地公民会议”对于政策的制订有直接影响,在2007年“行政院国科会”有关竹科宜兰基地选址的决定,排除原先规划而具争议的三星红柴林基地,并引述“公民会议”的结论作为其选址理由之一。^⑯由此可见,藉由扩大参与者的眼界与知能,减少、克服“局部理性”的认知限制,此次宜兰会议使参与者能在较为充分的资讯基础上进行深入的讨论与交流,理性地判断“竹科宜兰基地”政策的优劣,进而提升决策的品质。

第三,公共审议有助于促进社会共识与共善。审议民主理论认为,在公共审议中,参与者能够摆脱自利的思考方式,而以集体利益为考虑,最终达成符合社会共善的决定。“竹科宜兰基地公民会议”的进行,提升民众参与公共议题论述的质量,“让宜兰县民更熟悉“公民会议”,更加领会如何以审议式民主的精神来解决公共政策不同立场、价值、利益关系的争议,让多元的意见理性辩论,并相互了解,以达成相当的共识。”^⑰据会后的访谈显示,多元而充足的信息提供进一步促进民众思考问题的不同的面向,公共讨论能使参与者接触、思考、反省各种不同的观点与信息,在讨论中学习;理性、共识取向的讨论,能使公众超越私人的个体立场,而转向关注公共利益,从个人利益的冲突转向共同利益的界定,趋向一致和

共善。

总之,公共审议强调在政策制定的过程中,应减少专家知识的霸权,而采取论述的、审议的决策过程,毕竟这些所谓的“专家”可能对自己专业以外的领域一无所知。同时,“公民会议”亦希望强化政策制定过程中公众的参与角色,通过公共审议的过程,倾听来自各方不同的意见,形成“扩大了的心胸”(the enlarged mind)的思考,进而在共善取向下,达成共识。“竹科宜兰基地公民会议”充分说明了,公共审议的过程不只有助于最终的公共政策获得最好的品质,而且也帮助了每个人完成自我转化,从坚持己见的私我变成尊重理性意见的公民,从坐井观天的视角变成面面俱到的思虑,以促进社会整体的公共利益。

三、台湾环境治理变迁的启示

从台湾环境治理模式的变迁中,可以得出以下三个主要的启示。

首先,加强环境教育。台湾二十多年来环境治理变迁的历程表明,除了相关制度与政策措施的完善之外,其最大启示是环境教育。目前,台湾是世界上少数几个以“立法”推动环境教育的地区之一。特别值得指出的是,为了推动环境教育,增进民众环境伦理与责任,台湾于2011年6月5日起正式实施“环境教育法”。^⑱“环境问题就是人的问题,必须要给以政策的观念和教育。二十多年来,台湾在环境教育上做得很好,民众一旦觉醒,他就知道问题在哪里,他就会主动去寻找答案。台湾所谓的‘公民社会’的监督还是做得不错,民间环保团队也尽到‘公民社会’监督的责任。”^⑲事实上,如果人不了解环境,不珍惜环境的话,永远不会做好环保工作。因此,必须通过制订与完善环境教育的法规和政策以提升公众的环保意识。

其次,注重公共审议在环境治理中的作用。环境治理强调公众参与原则,即公众有权通过一定的程序和途径参与一切与公众环境权益相关的开发决策等活动之中,并有权受到相应的法律保护和救济,以防止决策的盲目性,

使得该决策符合广大公众的切身利益和需要。但台湾以往的经验表明,现有的环境影响评价制度或环境诉讼制度存在不足,需要引进公共审议机制来强化公众参与,以提高公众参与的广度与深度,进而提升公共决策的正当性与品质。以“竹科宜兰基地公民会议”为例,它以非常严谨的态度,进行议题选定、组成执委会、挑选会议参与者、撰写可阅读资料、预备会议、挑选专家小组、专家质询、公共论坛正式会议、最后撰写结论报告等阶段,前后将近6个月的时间。

第三,积极发挥民间环保团体的作用。台湾环境治理的经验表明,民间环保团体及其环保运动促使官方重视环境保护、推动环境保护政策的制度化建设等,对岛内环境保护产生了重大影响。也就是说,行政机关虽然可在环境保护中起主导作用,但存在力所不逮之处颇多,这时亟需各类民间环保团体的参与与介入来弥补官方作为的不足甚至纠正行政治理的失灵。2011年世界地球日当天,台湾12个环保团体与马英九会谈,提出民间环保运动的多项绿色建议,其中最受瞩目的,是要求当局撤销“国光石化”案。马英九会后宣布,不支持“国光石化”在彰化县的开发,为台湾民间环保运动的重大胜利。从台湾环境治理的历程看,不论是最初的保卫家园的悲情抗争,还是日渐兴起的公共审议,均可发现民间环保团体在其中所起到的重要作用。

总而言之,台湾环境治理正处于一个从草根性运动、精英专家主义、到公共审议的转型阶段,如何为公众参与环保提供制度化的政策与“法律”保障,通过强化公共审议亦即知情、平等、理性的对话,以构建“审议合作型环境治理”模式,将是台湾实现环境生态可持续发展所面临的严峻挑战。

(作者单位:两岸关系和平发展协同创新中心/厦门大学台湾研究院)

注 释:

①③⑤⑫ 王宏仁等主编:《跨越:流动与坚持的台湾社会》,台湾群学出版有限公司,2008年版,第243页、第244页、第247页、第255页、第250页。

② 杜强:《台湾地区环保NGO的发展探析》,《台湾研究》2013年第3期,第49页。

④ 资料来源:台湾“行政院环境保护署”网站,网址 <http://ivy5.epa.gov.tw/epalaw/index.aspx>。

⑥⑧⑪ 《精英导向 决策易有盲点》,台湾《经济日报》2006年7月13日,专题报导。

⑦ 杜文苓、李翰林:《环境资讯公开的民主实践课题》,台湾《台湾民主季刊》2011年第2期,第84页。

⑨⑩⑮ 赖伟杰:《当“公民”不当难民》,台湾《台湾立报》2005年6月6日,第2版。

⑬ 沈惠平:《台湾地区审议式民主实践研究》,九州出版社2012年版,第3页。

⑭ 《宜兰“公民”盼环保在地化》,台湾《联合报》2005年6月13日,TMP01版。

⑮ 杜文苓、陈致中:《民众参与公共决策的反思——以竹科宜兰基地设置为例》,台湾《台湾民主季刊》2007年第3期,第56页、第53页、第54—55页。

⑯ 杜文苓:《审议民主与社会运动:民间团体筹办新竹科学园区宜兰基地“公民会议”的启发》,(台湾)《公共行政学报》第23期,2007年6月,第87—88页。

⑰⑳ 《新竹科学园区宜兰基地“公民会议”:预期效益》,来源:

http://icul.ilc.edu.tw/consensu/First_Yilan/index13.htm。

⑱ 廖俊松:《审议民主的实践:台湾与大陆经验分析》,《21世纪的公共管理:机遇与挑战:第三届国际学术研讨会文集》,2008年,第161页。

⑲ 《三星红柴林基地“国科会”放弃》,台湾《中国时报》2007年1月17日,第2版。

㉑ 杜强:《台湾地区环境教育的发展与启示》,《台湾研究》2011年第6期,第51页。

㉒ 《绿色世界观 揭开台湾环境治理二十年的秘密》,《南方周末》2011年1月20日,<http://www.infzm.com/content/54756>。

(责任编辑:刘凌斌)